Deutscher Bundestag **Drucksache 18/13393**

18. Wahlperiode 24.08.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heike Hänsel, Christine Buchholz, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/13111 –

Neuverhandlungen von Handelsabkommen mit Afrika

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA oder englisch EPAs) mit der Gruppe der Afrikanischen, Karibischen und Pazifischen (AKP-)Staaten stehen seit Beginn ihrer Verhandlung in der Kritik. Als Umsetzung des Cotonou-Abkommens aus dem Jahr 2000 stellen sie den ehemaligen europäischen Kolonien wesentlich härtere Bedingungen für die Gewährung von Zollpräferenzen als noch das Lomé-Abkommen. Mit dem Abschluss der EPAs sollen sich die AKP-Staaten u. a. zum Abbau von Importzöllen, zum Verbot von Exportsteuern und zur Liberalisierung ihrer öffentlichen Dienstleistungsmärkte verpflichten. Durch den Abbau von Zöllen gehen den betroffenen Staaten lebenswichtige Einnahmen verloren, die in Bildung und Gesundheit fehlen – je nach Land machen die Zolleinnahmen 10 bis 30 Prozent der Staatseinnahmen aus. Damit werden wichtige entwicklungspolitische Steuerungsinstrumente der AKP-Regierungen zugunsten eines freien Marktzugangs für europäische Unternehmen preisgegeben. Die Folge sind nicht selten die Zerstörung von Lebensgrundlagen und gezwungene Wanderungsbewegungen. Die EPAs sind Freihandelsabkommen und stellen eine strukturelle Fluchtursache dar, die auch durch millionenschwere Entwicklungshilfeprojekte nicht ausgeglichen werden kann.

Zivilgesellschaftliche Organisationen aus den betroffenen Ländern des Südens, aber auch aus Europa, haben die Abkommen von Anfang an scharf kritisiert. Doch deutliche Kritik an den EPAs kommt nicht nur von globalisierungskritischen oder linken Gruppen: Auch in der Regierungsfraktion der SPD sind regelmäßig kritische Töne gegenüber den EPAs zu vernehmen und selbst der Afrikabeauftragte des Bundeskanzleramts Günther Nooke äußerte sich im Jahr 2014 wie folgt: „Man sollte mit Wirtschaftsverhandlungen nicht kaputt machen, was man auf der anderen Seite als Entwicklungsministerium versucht aufzubauen“ (www.euractiv.de/section/entwicklungspolitik/news/merkels-afrika-beautragter-eu-freihandelsabkommen-epa-macht-entwicklungshilfe-zunichte/).

Nun scheint sich auch die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel in die Riege der Kritikerinnen und Kritiker eingereiht zu haben. Auf dem Treffen der Zivilgesellschaft im Rahmen des G20-Gipfels in Hamburg (C20) sagte sie auf einer Podiumsdiskussion:

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vom 27. Juli 2017 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

„Das muss man ja einfach sehen, und dass natürlich es Handelsverträge mit Afrika gibt, die sind nicht richtig und wir werden auf dem EU-Afrika-Gipfel im Herbst nochmal darüber sprechen, wie müssen wir die neu verhandeln."

Weiter sagte Sie: „Die für die ärmsten Länder, die sind relativ gut, aber sobald sich ein Land aus der Armut herausarbeitet, ist es dann ein Land, das in Ungerechtigkeiten kommt. Es gibt gar keinen Anreiz, sich aus der Least-Developed-Country-Gruppe herauszuarbeiten" (zu sehen unter www.g20.org/Content/DE/AudioVideo/2017/Video/_streaming/2017-06-19-streaming-merkel-c20-dialogforum-DE/2017-06-19-streaming-merkel-c20-dialogforum-DE.html ab 41:55).

Diese Aussagen stehen augenscheinlich im Widerspruch zum Regierungshandeln der Bundeskanzlerin und zu ihren Forderungen nach noch mehr Freihandel, etwa im Rahmen der G20.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Am 19. Juni 2017 hat Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel beim Civil20-Dialogforum eine Rede gehalten und mit Vertretern der Zivilgesellschaft über den anstehenden G20-Gipfel in Hamburg diskutiert. Am gleichen Tag hat die Bundeskanzlerin beim Deutschen Verbrauchertag des Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv) eine Rede gehalten. Bei ihren Ausführungen zu den Handelsverträgen der EU mit Afrika ging es der Bundeskanzlerin darum, auf die Unterschiede bei den Rahmenbedingungen für Handel mit den ärmsten Ländern („Least Developed Countries") und den Mitteleinkommensländern („Middle Income Countries") hinzuweisen. Insgesamt ist es ein Ziel der Bundesregierung in ihren Beziehungen mit Afrika, mehr afrikanische Wertschöpfung sowie mehr Exporte von Waren mit höherem Anteil afrikanischer Wertschöpfung zu ermöglichen, besseren regionalen Handel in Afrika zu erreichen, Ungleichheit abzubauen und entwicklungsförderliche strukturelle Veränderungen zu unterstützen.

Die Handelsverträge der EU mit Afrika sind nicht der letzte Schritt in der Entwicklung der europäisch-afrikanischen Handelsbeziehungen. Daher ist es nur konsequent, dass die Politik weiter prüft, was getan werden kann und muss, um sowohl in der Beziehung zwischen Afrika und Europa als auch in Afrika selbst Verbesserungen zu erreichen.

1. Welche Handelsabkommen mit Afrika befindet die Bundeskanzlerin genau für „nicht richtig"?
2. Welche Teile dieser Abkommen sollen nach Ansicht der Bundeskanzlerin neu verhandelt werden?
3. Welche Stoßrichtung soll eine mögliche Neuverhandlung haben?
4. Mit welchen Ländern bzw. Länderregionen soll neu verhandelt werden?

Die Fragen 1 bis 4 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundeskanzlerin hatte bereits auf der Afrika-Konferenz am 12. und 13. Juni 2017 in Berlin betont, dass die Handelsbeziehungen mit afrikanischen Staaten zum Vorteil aller ausgestaltet werden müssen. Wichtig ist, dass Wertschöpfung auch in Afrika stattfindet und dort Jobs entstehen können. Die Bundeskanzlerin möchte die anstehenden Prozesse (EU-Afrika-Gipfel, Post-Cotonou-Prozess) dafür nutzen, das Thema fairer Handelsbeziehungen im Dialog mit den afrikanischen Partnern zu erörtern und die Zusammenarbeit auf eine qualitativ neue und bessere Grundlage zu stellen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Zentral ist nicht nur die entwicklungsförderliche Ausgestaltung der Handelsabkommen, sondern insgesamt der Handelsbeziehungen, etwa durch gezielte Begleitung und Unterstützung der Partnerländer. Die Bundesregierung leistet dies u. a. durch handelsbezogene Entwicklungszusammenarbeit, etwa im Rahmen der WTO-Initiative Aid-for-Trade, durch entwicklungspolitische Begleitmaßnahmen zur Anwendung von Schutzmechanismen, oder durch die gezielte Förderung regionaler Organisationen. Diese spielen bei der Vertiefung regionaler Integration eine zentrale Rolle. Die Bundesregierung fördert auch Maßnahmen, die zum Kapazitätsaufbau im Handelsbereich und zur Verminderung von Anpassungslasten in Partnerländern beitragen.

Außerdem drängt die Bundesregierung in den entsprechenden EU Gremien auf weitere Fortschritte im Bereich Nachhaltigkeit und fördert einen verstärkten Dialog zwischen den Regionen.

Im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik verhandelt die EU-Kommission Handelsabkommen mit Drittstaaten für die EU insgesamt. Die Bundesregierung setzt sich deshalb auf EU-Ebene dafür ein, die Handelspolitik fortlaufend hinsichtlich der genannten fairen Ausgestaltung zu überprüfen. Beständige und auf Augenhöhe stattfindende Handelsbeziehungen zwischen der EU und Afrika zum Vorteil aller sind dabei ein entscheidender Baustein. Deshalb stärkt die Bundesregierung auch u. a. die Verhandlungskapazitäten der Partnerländer. Gleichzeitig sind effektive Anreize für erforderliche Reformen auf afrikanischer Seite notwendig.

Die Bundesregierung tritt dafür ein, dass die EU-Handelspolitik die regionale wirtschaftliche Integration in Afrika fördert und das erklärte Ziel der Afrikanischen Union (AU) zur Schaffung einer kontinentalen Freihandelszone unterstützt.

5. Teilt die Bundeskanzlerin die Kritik, dass die in den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen formulierten Liberalisierungsvorgaben an die afrikanischen Staaten für deren wirtschaftliche und soziale Entwicklung kontraproduktiv sind, da sie ihre sich entwickelnden Volkswirtschaften nur noch in geringem Maße vor Importen aus billiger produzierenden Ländern schützen können (vgl. etwa www.attac.de/kampagnen/freihandelsfalle-ttip/hintergrund/epas/)?

Ziel der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) ist es, nachhaltige Entwicklung und regionale Integration in den AKP-Staaten zu fördern und die Handelsbeziehungen mit der EU auf eine WTO-konforme Grundlage zu stellen. Während die EU den afrikanischen Staaten unter den EPAs zoll- und quotenfreien Marktzugang gewährt, kann jeder EPA-Staat sensible Sektoren von der Liberalisierung ausnehmen.

Zudem können EPA-Staaten Schutzmaßnahmen ergreifen, wenn durch Importe aus der EU tatsächlich eine Schädigung ihrer heimischen Wirtschaft droht. Damit wird den Staaten im Rahmen einer beidseitigen Zollliberalisierung ein hoher Schutz ihrer heimischen Märkte ermöglicht. Die Marktöffnung erfolgt auf Seiten der Partnerstaaten mit Übergangsfristen von bis zu 25 Jahren und nur durchschnittlich 80 Prozent der Produktlinien werden liberalisiert.

Die Umsetzung der EPAs wird entwicklungspolitisch begleitet. So werden die afrikanischen Staaten dabei unterstützt, Schutzmaßnahmen gezielt und effektiv anwenden zu können. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, die Kapazitäten der EPA-Staaten im Hinblick auf effektive Monitoring- und Schutzmechanismen zu fördern.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

6. Teilt die Bundeskanzlerin die Befürchtung, dass die EPAs die Armut in Afrika vergrößern werden, da noch mehr Lebens- und Futtermittel aus landwirtschaftlicher Überproduktion in der EU dank der Zollliberalisierungen die lokalen Märkte in Afrika überschwemmen und dort Kleinbäuerinnen und Kleinbauern die Lebensgrundlage entziehen könnten?

Was den Schutz von sensiblen Sektoren, bspw. landwirtschaftlicher Produkte angeht, wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen. Zudem verzichtet die EU seit 2013 vollständig auf Exportsubventionen. Sie hat sich beim WTO-Gipfel im Dezember 2015 in Nairobi auch erfolgreich für eine entsprechende internationale Regelung eingesetzt. Gleichzeitig wurden handelsverzerrende EU-Subventionen seit 2000 stark abgebaut. Trotzdem konnte der Selbstversorgungsgrad der afrikanischen Agrarproduktion bislang kaum gesteigert werden.

Handelspolitische Maßnahmen alleine werden die Handelsstruktur zwischen der EU und Afrika nicht verbessern können. Wo zu wenig weltmarktfähig produziert wird, wird auch zu wenig bzw. zu einseitig gehandelt werden. Die Bundesregierung unterstützt deshalb den Aufbau einer effizienten Agrarproduktion in Afrika, einschließlich der Stärkung bäuerlicher Interessenvertretung. So können afrikanische Agrarproduzenten die lokale Nachfrage besser bedienen und regionale und internationale Marktchancen nutzen. Diesen Ansatz verfolgen wir bereits im Rahmen der „Grünen Innovationszentren“.

Ebenso setzt sich die Bundesregierung für den Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen für Agrarprodukte ein, mit dem Ziel, den regionalen Agrarhandel zu vereinfachen, die lokale Infrastruktur zur Sicherung der Qualität lokaler Erzeugnisse zu fördern sowie die effektive Nutzung vorhandener Gestaltungsspielräume und Schutzmechanismen für afrikanische Agrarmärkte im Rahmen der WTO und der EPAs zu stärken.

7. Teilt die Bundeskanzlerin in diesem Zusammenhang die Einschätzung, dass die EPAs eine Fluchtursache darstellen?

Bislang werden von den afrikanischen EPAs nur die Abkommen mit der Staatengruppe des südlichen Afrika (seit Oktober 2016) sowie die Interim-EPAs mit Ghana (Dezember 2016), Elfenbeinküste (September 2016), Kamerun (August 2014) sowie Madagaskar, Mauritius, Simbabwe und den Seychellen (Mai 2012) vorläufig angewandt. Eine signifikante Steigerung von Fluchtbewegungen aus dieser Staatengruppe bzw. eine Kausalität zur Anwendung der EPAs ist seit diesem Zeitpunkt nicht zu beobachten.

8. Teilt die Bundeskanzlerin die Einschätzung, dass die größten Gewinne aus den Liberalisierungen der EPAs europäischen Konzernen und lokalen Eliten zugutekommen?

Die EPAs haben zum Ziel, ein stabiles wirtschaftliches Umfeld in den afrikanischen Partnerländern zu schaffen. Sie stärken den Handel mit der EU und erlauben weiterhin den zollfreien Export wichtiger Agrar-Exportgüter aus Afrika in die EU (z. B. Bananen und Zucker). Die Verteilungswirkungen von Handelsliberalisierung sind komplex und die pauschale Annahme, dass (Handels-)Liberalisierung vor allem „Eliten“ dient, teilt die Bundesregierung nicht. Insbesondere kann durch den Abbau von Handelshemmnissen ein besserer Zugang zu Investitionsgütern und Vorprodukten für die lokale Produktion geschaffen werden. Die entstehenden Arbeitsplätze ermöglichen eine breitenwirksame Armutsreduzierung. Die Realisierung positiver Handelseffekte wird von der Bundesregierung durch flankierende Maßnahmen zur Stärkung afrikanischer Unternehmen und

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

zum Aufbau lokaler Wertschöpfung unterstützt, zum Beispiel durch Innovationszentren zur Förderung von Wertschöpfungsketten, insbesondere in den Bereichen Kakao und Baumwolle.

9. Teilt die Bundeskanzlerin die Kritik, dass die Verhandlung der EPAs für die regionale Integration der afrikanischen Staaten ein Rückschritt war, da der Kontinent in drei Staatengruppen aufgeteilt wurde, die sich aber nicht mit den von Afrika selbst gewählten politischen und wirtschaftlichen Zusammenschlüssen decken?

Die Gruppierung der afrikanischen EPA-Staaten war von den afrikanischen Staaten gewollt und deckt sich weitgehend mit den bestehenden afrikanischen Regionalorganisationen (wie etwa ECOWAS oder die Ostafrikanische Gemeinschaft). Insgesamt bestehen für die EPAs fünf afrikanische Regionalgruppen.

10. Erkennt die Bundesregierung an, dass bei der Verhandlung der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen teils erpresserische Methoden angewandt wurden, wie das im Falle der Zollerhöhungen gegenüber Kenia kritisiert wurde (www.deutschlandfunk.de/eu-erpressung-beim-handelsabkommen-mit-ostafrika.795.de.html?dram%3Aarticle_id=322037)?

Die Bundesregierung teilt diese Sichtweise nicht. Das Beispiel Kenia zeigt, dass zollfreier Marktzugang in die EU auf einer WTO-konformen Grundlage möglichst ohne Unterbrechungen aufrechterhalten werden sollte, da einseitig gewährte Zollpräferenzen für nicht-LDCs wegen der diskriminierenden Wirkung für andere Staaten nur für einen begrenzten Zeitraum WTO-rechtskonform sind. Für Kenia hätte dies bedeutet, dass es als nicht-LDC ohne ein EPA nach dem Auslaufen der Zollpräferenzen deutlich schlechtere Marktzugangsbedingungen in die EU gehabt hätte (vgl. Antwort zu Frage 12).

11. Wird die Bundesregierung bei zukünftigen Abkommen auf EU-Ebene fairere Verhandlungen gegenüber den afrikanischen Staaten voraussetzen?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 4 verwiesen.

12. Welche Lösungsmöglichkeiten sieht die Bundesregierung für das von der Bundeskanzlerin angesprochene Problem, dass die am wenigsten entwickelten Staaten (LDCs) im Welthandelssystem schlechter gestellt werden, wenn sie sich positiv entwickeln und den LDC-Status verlieren?

LDCs bekommen über die „Everything but Arms“-Initiative (EBA) der EU zoll- und quotenfreien Zugang zum EU-Markt.

Länder, die aufgrund von Entwicklungsfortschritten diesen Status verlieren, bekommen grundsätzlich nur noch einen weniger vorteilhaften Zugang über das „Allgemeine Präferenzsystem“ (APS) bzw. die Zollsätze, die die EU im Rahmen der WTO allen Staaten zugestanden hat. Alternativ dazu können bilaterale Abkommen wie die EPAs ausgehandelt werden. Für die AKP-Staaten bieten die EPAs also eine Möglichkeit, den zollfreien Zugang in die EU dauerhaft aufrechtzuerhalten.

Daneben sollten Mechanismen existieren, die diesen Ländern für den Übergang die schrittweise Anpassung der Märkte erleichtern. Die EU gewährt den betreffenden Ländern mit Verlust des LDC-Status bereits heute für weitere drei Jahre zollfreien Zugang.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Inwiefern Präferenzen unter APS möglicherweise ausgeweitet werden könnten, wird die Bundesregierung zu gegebener Zeit prüfen. Das derzeitige APS-Regime gilt noch bis Ende 2023.

13. Die Bundeskanzlerin lobt, wie oben zitiert, die Regelungen für Least Developed Countries; sieht sie auch einen Widerspruch darin, dass diese Länder nun auch Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit der EU abschließen und ihre Märkte öffnen sollen, obwohl sie den zollfreien Marktzugang schon wegen ihres LDC-Status bekommen?

Auch für LDCs kann eine Marktöffnung volkswirtschaftlich positive Auswirkungen haben. Zudem ermöglichen EPAs dauerhaft zoll- und quotenfreien Zugang zum EU-Markt, also auch nach einem möglichen Verlust des LDC-Status durch Graduierung (vgl. Antwort zu Frage 12). Zentral ist, dass sich die EPA-LDCs unter Abwägung der Vor- und Nachteile souverän für oder gegen ein EPA entschieden haben. Zahlreiche LDCs haben es bevorzugt, sich an den EPA-Verhandlungen nicht zu beteiligen bzw. haben während der EPA-Verhandlungen Abstand von weiteren Verhandlungen genommen.

14. Weshalb kritisiert die Bundeskanzlerin erst am Ende der Legislatur diese Verhandlungen, obwohl die Kritik bereits seit Jahren von allen Experten öffentlich ist?

Die Bundesregierung hat den EPA-Verhandlungen von Anfang an große Bedeutung beigemessen und sich stets für deren entwicklungsförderliche Ausgestaltung eingesetzt. Die Bundeskanzlerin bezog sich in ihren Aussagen auf den im November 2017 anstehenden EU-Afrika-Gipfel, der auch anlässlich des auslaufenden Cotonou-Vertrages eine Gelegenheit bietet, derartige Fragen mit den afrikanischen Partnern zu diskutieren.

15. Wie ist nach Ansicht der Bundesregierung die Forderung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel nach einem Bekenntnis zum Freihandel mit der eingangs zitierten Kritik an den Handelsverträgen mit Afrika zu vereinbaren?

Aus Sicht der Bundesregierung besteht zwischen den beiden Forderungen kein Widerspruch. Die Bundesregierung bekennt sich klar zum Freihandel, da er positive gesamtwirtschaftliche Effekte für alle Länder mit sich bringen kann. Dies schließt insbesondere auch weniger entwickelte Länder ein. Eine Abschottung vom Weltmarkt und der Ausbau protektionistischer Handelsbarrieren sind aus Sicht der Bundesregierung nicht zielführend für eine globale nachhaltige Entwicklung.

Gleichzeitig müssen wir uns im Sinne der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und der Ergebnisse des G20-Gipfels weiterhin nachdrücklich für eine Ausgestaltung des Handelssystems zum Vorteil aller einsetzen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333